OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC

LE RÔLE, LES FONCTIONS DES CORPORATIONS PROFESSIONNELLES ET LA CONSTITUTION DE NOUVELLES CORPORATIONS

DÉCEMBRE 1985

SOMMAIRE

I. L'ORIGINE DU CODE DES PROFESSIONS ET DES AUTRES LOIS PROFESSIONNELLES

II. LES FONCTIONS DES CORPORATIONS PROFESSIONNELLES:

2.1 Une fonction principale: protéger le public

2.2 Une fonction de réglementation: la réglementation de l'exercice

2.3 Une fonction de contrôle: la surveillance de la compétence et de l'intégrité des membres

III. LES FACTEURS ET CRITÈRES DE CONSTITUTION DES CORPORATIONS PROFESSIONNELLES

3.1 Les facteurs énoncés par le législateur

3.2 Les précisions (critères et caractéristiques) apportées par l'Office

IV. LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES DE SOUMISSION D'UNE DEMANDE DE CONSTITUTION

I. L'ORIGINE DU CODE DES PROFESSIONS ET DES AUTRES LOIS PROFESSIONNELLES

L'adoption de cet ensemble législatif imposant constitue l'aboutissement d'un long processus d'étude, d'enquête et de discussion qui s'est échelonné sur une période de quelque dix années.

À compter du début des années '60, l'éclatement de la notion traditionnelle de profession, l'inadaptation des lois professionnelles et la demande pressante de création de nouvelles professions conduisent, au Québec, à une remise en cause du cadre d'organisation professionnelle existant. En effet, les professions dites "libérales" ont subi des transformations profondes, une grande majorité de leurs membres se trouvant dans une relation employeur-employé et la société de consommation exigeant qu'un plus fort accent soit mis sur une distribution efficace de leurs services. Par ailleurs, à la suite d'une définition de plus en plus spécialisée des rôles et des statuts sociaux, de nouvelles professions ont vu le jour visant à satisfaire les besoins grandissants de nouveaux services et d'une technologie sans cesse en évolution.

Ces changements amènent le gouvernement, en 1966, à confier à la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, la Commission Castonguay-Nepveu, le mandat d'examiner toute la question de l'organisation professionnelle au Québec dans ces deux domaines. Dans son rapport, publié à l'été 1970, la Commission recommandait, à la suite d'une étude des fondements mêmes de la notion de profession, une réforme de l'organisation professionnelle qui, à son avis, devait déborder le cadre des professions de la santé et des services sociaux pour s'appliquer à l'ensemble des professions au Québec.

À l'automne 1971, le gouvernement décide d'étendre à toutes les professions les recommandations de la Commission et dépose devant l'Assemblée nationale du Québec un ensemble de mesures législatives composé principalement d'un projet de loi de portée générale intitulé Code des professions et de

vingt-trois projets de lois visant chacun une profession en particulier. Dès leur dépôt en première lecture, ces projets de lois sont référés à une Commission parlementaire ad hoc chargée d'en faire l'étude et d'entendre les représentations de tous les organismes, groupements ou personnes visés ou intéressés par la question. Cette Commission a siégé pendant plus d'un an, à raison d'une séance au moins par semaine, procédant ainsi à l'audition de plus de 150 mémoires. À l'automne 1972, le gouvernement dépose devant l'Assemblée nationale du Québec une version remaniée du Code et 21 projets de lois particuliers. Ces projets sont finalement adoptés au début de l'été 1973.

Avant l'adoption du Code des professions, les lois constituant les corporations professionnelles confiaient à celles-ci la responsabilité de réglementer l'exercice des professions. Dans le cadre de leurs pouvoirs réglementaires, quasi-judiciaires et administratifs, ces corporations bénéficiaient d'une très large autonomie, dont la seule véritable limite était de faire approuver certains de leurs règlements par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Les principes d'organisation et de gestion promulgués par le Code des professions - principes dont la création de l'Office des professions du Québec constitue l'une des plus importantes manifestations - ont entraîné une nouvelle répartition des pouvoirs entre les divers agents appelés à régir l'ensemble de l'activité professionnelle au Québec.

II. LES FONCTIONS DES CORPORATIONS PROFESSIONNELLES

Il ne fait aucun doute, suite à l'adoption de toute cette législation, que le statut et le rôle des corporations professionnelles, en tant qu'organismes de gestion des professions, se trouvent plus clairement établis qu'ils ne l'ont jamais été auparavant.

2.1 Une fonction principale: protéger le public

Il n'existe plus de doute aux termes de la législation nouvelle quant à la nature de la fonction principale de la corporation professionnelle. Le Code des professions est à ce sujet particulièrement explicite. L'article 23 établit que "chaque corporation a pour principale fonction d'assurer la protection du public", et l'article 12 confie à l'Office des professions du Québec la mission de veiller à ce que chaque corporation assume cette fonction primordiale. Ces dispositions, de même que l'esprit général du Code des professions et de l'ensemble des lois qui s'y rattachent, ne laissent aucun doute sur l'optique dans laquelle les corporations doivent exercer les pouvoirs qui leur sont consentis par le législateur. Désormais, la défense, notamment, des intérêts économiques des membres des corporations professionnelles devrait être assumée par une association de nature syndicale.

2.2 Une fonction de réglementation: la réglementation de l'exercice

Lorsqu'un groupe de personnes constitué en corporation professionnelle se voit réserver l'exercice d'une profession ou simplement l'utilisation d'un titre professionnel, il se voit aussi confier le pouvoir de réglementer l'exercice de la profession par les membres de ce groupe.

Certains de ces règlements doivent obligatoirement être adoptés par la corporation. Tels sont les règlements concernant:

- la déontologie;

- la procédure d'arbitrage des comptes contestés par leurs débiteurs;

- la constitution d'un fonds d'indemnisation devant servir à rembourser les sommes d'argent ou autres valeurs utilisées par un professionnel pour des fins autres que celles pour lequelles elles lui avaient été remises;

- la procédure du comité d'inspection professionnelle;

- les règles de conservation, d'utilisation ou de destruction des dossiers, livres et registres d'un professionnel qui cesse d'exercer;

- la publicité que peut faire un professionnel;

- la fixation du quorum des assemblées générales des membres de la corporations.

Si l'un ou l'autre de ces règlements n'étaient pas adoptés par une corporation, l'Office des professions pourrait, de sa propre initiative, les édicter.

2.3 Une fonction de contrôle: la surveillance de la compétence et de l'intégrité des professionnels

Le Code des professions prévoit la mise sur pied, au sein de chacune des corporations professionnelles, de deux comités chargés de surveiller l'exercice de la profession par les membres de la corporation sous deux aspects distincts: le comité d'inspection professionnelle et le comité de discipline.

La rapidité avec laquelle les connaissances acquises deviennent désuètes pour toute personne chez qui la formation continue n'est pas une préoccupation constante crée une situation, qui peut avoir une influence considérable sur la qualité des services offerts par les professionnels. Cette situation était jusqu'à maintenant trop souvent confondue avec une autre situation qui provoquait les mêmes effets, soit celle où le professionnel avait une conduite répréhensible sur le plan de l'éthique. Si la qualité des services peut être affectée dans l'un et l'autre cas, l'action à poser pour corriger la situation se doit d'être bien différente dans chacun des cas.

Ainsi, le Code des professions fait la distinction entre l'"inspection professionnelle", qui vise un contrôle de la compétence professionnelle, et la "discipline", qui vise plutôt la sanction d'une conduite contraire à la déontologie.

Le comité d'inspection professionnelle est composé d'au moins trois membres nommés par le Bureau de la Corporation qui désigne un président parmi eux. Ce comité est chargé principalement de surveiller l'exercice de la profession par les membres en procédant notamment à la vérification de leurs dossiers, livres et registres. L'inspection professionnelle constitue un mécanisme intermédiaire entre l'octroi d'un permis d'exercice à vie et l'octroi d'un permis d'exercice renouvelable périodiquement. Elle aboutit généralement à une recommandation positive de la nature d'un recyclage ou d'une mise à jour des connaissances.

Le comité de discipline est formé d'au moins trois membres, dont un président nommé par le gouvernement, qui est un avocat ayant au moins dix années de pratique et deux autres membres désignés par le Bureau de la Corporation parmi les membres de celle-ci. Le syndic, personne nommée au sein de chaque corporation professionnelle aux fins de faire enquête à la suite d'une information reçue à l'effet qu'une personne a commis une infraction au Code des professions, à la Loi constituant la corporation, ou encore à l'un des règlements adoptés par la corporation, ou toute autre personne, peut porter plainte contre un professionnel devant le comité de discipline.

III. LES FACTEURS ET CRITÈRES DE CONSTITUTION DES CORPORATIONS PROFESSIONNELLES

La constitution de corporations professionnelles n'est plus, depuis 1973, le fait d'une décision purement politique. En effet, on peut affirmer que le législateur a voulu introduire un minimum d'objectivité dans ce secteur où, auparavant, la force politique des groupements en cause était le facteur déterminant.

3.1 Les facteurs énoncés par le législateur

Ces facteurs sont inscrits à l'article 25 du Code des professions qui se lit comme suit:

> "Pour déterminer si une corporation professionnelle doit ou non être constituée, il est tenu compte notamment de l'ensemble des facteurs suivants:
>
> 1° les connaissances requises pour exercer les activités des personnes qui seraient régies par la corporation dont la constitution est proposée;
>
> 2° le degré d'autonomie dont jouissent les personnes qui seraient membres de la corporation dans l'exercice des activités dont il s'agit, et la difficulté de porter un jugement sur ces activités pour des gens ne possédant pas une formation et une qualification de même nature;
>
> 3° le caractère personnel des rapports entre ces personnes et les gens recourant à leurs services, en raison de la confiance particulière que ces derniers sont appelés à leur témoigner, par le fait notamment qu'elles leur dispensent des soins ou qu'elles administrent leurs biens;
>
> 4° la gravité du préjudice ou des dommages qui pourraient être subis par les gens recourant aux services de ces personnes par suite du fait que leur compétence ou leur intégrité ne seraient pas contrôlées par la corporation;
>
> 5° le caractère confidentiel des renseignements que ces personnes sont appelées à connaître dans l'exercice de leur profession."

De plus, l'opportunité d'octroyer le droit exclusif d'exercice doit être évaluée notamment à la lumière de l'article 26 du Code de professions. Cet article se lit comme suit:

> "Le droit exclusif d'exercer une profession ne peut être conféré aux membres d'une corporation que par une loi; un tel droit ne doit être conféré que dans les cas où la nature des actes posés par ces personnes et la latitude dont elles disposent en raison de la nature de leur milieu de travail habituel sont telles qu'en vue de la protection du public, ces actes ne peuvent être posés par des personnes ne possédant pas la formation et la qualification requises pour être membres de cette corporation."

On constate que le facteur déterminant de la corporation à exercice exclusif n'est pas le niveau de formation exigé pour l'exercice de la profession. Parmi l'ensemble des corporations professionnelles du domaine de la santé, par exemple, plusieurs professions, qui exigent à peu près un même niveau de scolarité, ne se sont pas vues octroyer l'exclusivité d'un champ d'exercice. C'est plutôt le cadre dans lequel les professionnels exercent leur profession qui constitue le facteur fondamental d'octroi de l'exercice exclusif. Comme l'expliquait en commission parlementaire l'ancien ministre des Affaires sociales du Québec, monsieur Claude Castonguay, un titre réservé suffit pour assurer la protection du public dans le cas de professionnels qui "de façon presque exclusive, travaillent dans un milieu organisé, avec des modes de contrôle constitués à l'intérieur de ce milieu organisé, avec des procédures de recrutement, avec l'établissement de standards et l'agrément par des organismes, etc...". À contrario, on peut dire que l'exercice exclusif est indiqué pour une activité professionnelle lorsque les relations avec le client y sont strictement personnelles et qu'aucun tiers n'est appelé à être témoin de la qualité des services dispensés.

L'octroi de l'exercice exclusif doit toutefois être limité aux seuls cas où la protection du public exige de façon absolue que les actes posés par les personnes membres de ce groupement leur soient réservés en toute exclusivité. Trop poussée, l'exclusivité d'exercice risque de cloisonner là où une étroite collaboration entre secteurs est nécessaire, engendre de fréquents

conflits entre professionnels, peut freiner le progrès technique des professions, et en définitive, ne pas favoriser la distribution de services adéquats au public.

3.2 Les précisions (critères et caractéristiques) apportées par l'Office

Les facteurs qui précèdent, considérés dans leur ensemble, sont révélateurs de l'esprit dans lequel doit être envisagée la constitution de nouveaux groupements de personnes en corporations professionnelles.

Toutefois, quoiqu'ils offrent un certain cadre d'analyse, les articles 25 et 26 du Code des professions demeurent insuffisants et ne sont aucunement exhaustifs. En raison de leur imprécision, ces facteurs doivent être complétés. La décision d'accorder ou de refuser l'incorporation professionnelle, puis le champ exclusif, demeure, dans une large mesure, liée à l'analyse des demandes par l'Office.

L'Office a fait connaître dans son rapport intitulé: "L'évolution du professionnalisme au Québec", paru en octobre 1976, puis lors de son avis intitulé "Avis au ministre responsable de l'application des lois professionnelles, Monsieur Jacques-Yvan Morin, concernant 21 demandes de constitution en corporation professionnelle sous le Code des professions", transmis le 31 mars 1979, les critères et caractéristiques susceptibles de le guider dans l'exercice de la discrétion dans l'examen des demandes.

Dans son rapport, l'Office estime que les groupements requérant l'autogestion professionnelle devraient préférablement posséder les caractéristiques suivantes:

> 1° relativement aux conditions d'exercice de la profession: forte proportion des membres exerçant en pratique privée; clientèle des membres majoritairement composée d'individus;

2° relativement aux conditions de fonctionnement du groupement: revenu annuel et nombre de membres suffisamment élevé pour assurer l'exercice par la corporation de sa fonction de protection du public.

En bref, dans ce rapport l'Office considère imprudent d'octroyer le statut de corporation professionnelle à des groupements qui risquent de ne pas remplir leurs obligations du fait des difficultés que suscite l'application du Code dues non seulement à l'évolution de conditions de travail et au morcellement des tâches, mais aussi à la croissance du salariat.

À cela, l'Office ajoute, par son avis précité, qu'il convient de tenir compte aussi des données récentes de l'expérience nord-américaine dans le domaine de la réglementation des professions et des métiers.

En somme, l'Office ne considère que les demandes de groupes qui font la preuve de la nécessité pour la clientèle de leurs membres d'obtenir une protection supplémentaire à celle que lui confèrent généralement les différents règlements et lois existants. Sur examen de la preuve faite, l'Office peut recommander, selon la nature du groupe et des activités en cause, soit une fusion avec une corporation existante, soit la constitution d'une nouvelle corporation.

Il est bon de rappeler que l'objectif poursuivi par l'Office dans l'analyse des demandes est de protéger le public et non de conférer un statut social ou légal à un groupe, ni de reconnaître officiellement une ou des activités de travail. Les organismes recherchant ces objectifs doivent plutôt s'adresser à d'autres instances, telles que le ministère du travail ou l'inspecteur général des institutions financières. Il est en effet possible pour un groupe d'obtenir une reconnaissance en vertu de la Loi sur les syndicats, en vertu de la Loi sur les compagnies, ou encore, en vertu d'une autre législation appropriée au secteur d'activités en question.

Depuis l'avènement du Code de professions, seulement deux nouveaux groupes, sur plus de trente ayant formulé une demande à l'Office des professions, ont été constitués en corporations professionnelles, et ce, à titre réservé. Cela porte, à ce jour, à quarante le nombre de corporations professionnelles, dont vingt-et-une d'exercice exclusif et dix-neuf à titre réservé.

IV. LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES DE SOUMISSION D'UNE DEMANDE DE CONSTITUTION EN CORPORATION PROFESSIONNELLE

Le groupe qui croit répondre à l'ensemble des facteurs du Code des professions et des caractéristiques retenues par l'Office et dont l'objectif principal est la protection du public peut adresser une demande de constitution en corporation professionnelle à l'Office.

Un questionnaire est alors acheminé au requérant qui le retourne à l'Office après l'avoir complété.

L'examen de la demande est soumise par la suite à la procédure suivante:

- Dès la réception du questionnaire dûment complété, vérification par le comité d'analyse des demandes d'incorporation si tous les renseignements et documents requis pour l'examen de la demande du requérant lui ont été fournis;

- Si nécessaire, rencontre du groupe requérant avec le comité d'analyse;

- S'il y a lieu, consultation, par le comité, des organismes intéressés par la demande;

- Examen du dossier par le comité d'analyse à la lumière de toutes les données obtenues et formulation d'un projet d'avis à l'intention de l'Office;

- Examen du projet d'avis par l'Office et formulation par celui-ci d'un avis.

Dans son avis, l'Office formule une recommandation au ministre responsable de l'application des lois professionnelles et c'est ce dernier qui prend la décision face à la demande. Advenant le cas où le gouvernement décide de constituer un groupe en corporation professionnelle il procède, dans le cas d'un titre réservé, à l'émission de lettres patentes; s'il octroie un exercice exclusif, il doit soumettre une loi à l'Assemblée nationale.